



TITLE:

# 高齢者福祉の財政課題：分権型福祉 の財源を展望する( Abstract\_要旨 )

AUTHOR(S):

武田, 宏

---

CITATION:

武田, 宏. 高齢者福祉の財政課題：分権型福祉の財源を展望する. 京都大学, 1997, 博士(経済学)

ISSUE DATE:

1997-03-24

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/202272>

RIGHT:

氏 名	たけ だ ひろし 武 田 宏
学位(専攻分野)	博 士 (経 済 学)
学 位 記 番 号	論 経 博 第 205 号
学位授与の日付	平 成 9 年 3 月 24 日
学位授与の要件	学 位 規 則 第 4 条 第 2 項 該 当
学 位 論 文 題 目	高 齢 者 福 祉 の 財 政 課 題 : 分 権 型 福 祉 の 財 源 を 展 望 す る

論文調査委員	(主 査) 教 授 池 上 惇 教 授 植 田 和 弘 教 授 菊 池 光 造
--------	--

## 論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、日本社会における1980年代と、90年代の高齢者福祉政策を、行財政制度の発展と、福祉サービス給付の実態の双方から実証的に検討し、福祉サービス供給システムの選択と、福祉サービス供給の公的責任との関係を明らかにして、今後の高齢者福祉の財政課題を明快に提示した労作であり、大きくは3部に分かれ、全体で、序章、終章を含めて9つの章から構成されている。

まず、序章 高齢者福祉計画と地方行財政 においては、本書の研究課題が提示され、高齢化社会の到来とともに、切実なニーズが拡大してきている地域レベルでの高齢者ケアを整備する上での中心問題、すなわち、「高齢者福祉の財政制度的枠組み」を研究課題とし、市町村老人保健福祉計画（いわゆる新ゴールドプラン）の決定とその予算化や老人福祉法など関連8法の改正を踏まえて、80年代と90年代の比較研究を行い、とりわけ、地方分権、福祉サービス供給者、クライアントの新たな関係に注目して研究を行うことが説明される。

第一部 「福祉制度改革」への財政的アプローチ は、1990年老人福祉法改正の財政問題から始めて、在宅福祉事業と財政活動の関係、ホームヘルプ事業を中心とした在宅福祉事業の委託をめぐる問題を取り上げる。

著者によれば、戦後における日本社会へのニーズの増大と、それに対する福祉サービス供給システムの構築は、産業の発展と人口の都市への移動、家族形態の変化による家族内労働の社会化、とくに、核家族化による家族内相互扶助システムの解体と、密接に関係している。1960年以降の高度成長期においては、保育事業が、家族内の相互扶助から分離して、保育所の急増と保育サービス労働の職業としての地位の確立や、幼児教育の社会的な規模での展開をもたらした。これに対して1980年代以降の高齢化社会もまた、家族内相互扶助の再編成をもたらしており、老人保健福祉施設と、ホームヘルパーによる在宅介護のシステムが不可欠になりつつある実態がある。著者は詳細な資料の分析によって、日本の場合、急増する福祉ニーズの充足は、主として、福祉法人の認可による措置費の交付によって行われ、国庫補助金的一种である措置費は、非営利事業を起こして自ら福祉事業を展開しようとする人々を支援して、ニーズに対応しう

る供給システムを整備する上で、大きな位置を占めてきた事情を解明する。

日本政府の政策を1980年代と90年代において比較すれば、老人保健福祉サービスの供給は、1980年代には、公的な財政負担を削減する方向が支配的で、家族内の相互扶助に期待する日本型福祉社会論が優勢であり、財政や行政の対応も、この枠組みに制約されてきたが、1990年代に至ると、むしろ、多様なニーズに対応しうる多様な福祉サービス供給システムの必要性が認識され、社会的な費用の負担における現実の厳しさを直視し、地方分権への傾向とともに、施設や在宅サービスを総合的に捉えて、それらに一定の財政的な基礎を与えようとする方向が打ち出される。

しかし、同時に、在宅ケアを典型として、地域社会の福祉ケアのミニマムをニーズに対応させて合理的に計算し、専門職やボランティアなどの役割分担を踏まえて、サービス供給と費用負担の関係や、公共部門の費用負担における責任や受益者負担の限度などに関する経験が乏しい。このために、北欧やドイツなどの経験の吸収も立ち後れている。現実のサービス給付においては、給付主体の多元化の過程で、公的な責任を放棄した補助金の減額や、著しい待遇上の格差を伴う福祉事業の民間委託などが進行し、財政赤字対策と、あたかも、日本型下請け制度が福祉事業分野において再生産されているかのような現状を呈することになる。著者は、これらの実態を地域社会の実態を把握している福祉協議会などの公表資料を用いて詳細に分析し、福祉サービスの委託内容と委託契約金を明確かつ十分なものとすべきことを示唆している。

**第二部 高齢者福祉計画の行財政分析** においては、高齢者福祉改革と措置・措置費問題、高齢者福祉制度の分権化問題と市町村財政、費用徴収制度・利用者負担問題を取り上げる。

著者は、措置の概念が、元来は恩恵の意味を帯びていたのに対して、次第に公的な責任を意味する内容を持ちはじめたことに注目し、地方財政統計を用いて、市町村の民生費や、国庫支出金、都道府県支出金などの実態を分析して、分権化にともなう補助金の交付税化や一般財源化の問題を、現実にも照らして評価しようとする。著者によれば、分権化によって一般財源化が主張される場合、供給システムの多様化という主張が現実には過大な利用者負担や、恣意的な費用計算を伴うことが多い。したがって、一般財源化よりは、地域のケア・ミニマムの合理的評価による明確な公私の分担比率の明示が、地域の実態に即した福祉サービスの保障と向上には不可欠であるとしており、単純な一般財源化には批判的である。

**第三部 高齢者福祉将来計画の財源展望** においては、ドイツの介護保険構想と対比しつつ、日本の介護保険構想の評価が、地方分権論との関連を基礎に展開される。著者によれば、ドイツ型の介護保険制度は、従来の使用者・被用者関係を踏まえた社会保険制度の伝統の基礎上で成立したものであって、社会的な規模で成立している社会保険基金と、公共団体との契約関係が基礎となっている。これに対して日本の介護保険は、市町村が主体となって、高齢者から保険料を徴収し、国庫補助によって、運営するもので、事業主の負担が欠如する分だけ加入者に厳しい内容となっている。しかし、介護保険制度そのものは、多様な福祉サービスを供給する多様な主体が、クライアントの選択を可能にする形で存在しうるために、もし、公的な責任が明確で、国庫負担が義務的に実行されるならば、租税のみの財源による福祉サービスよりも、有効な制度となりうるものと評価している。同時に、かかる福祉サービス供給システムは、北欧型とドイツ型の中間をめざす独自の日本型福祉サービス供給システムとなると考えられ、高齢者福祉の財源構想としての積極性と、選択制を公的責任と結合することのできる制度としての意義を指摘して結論とし

ている。

## 論文審査の結果の要旨

従来、我が国の財政制度の研究においては、地域福祉サービスの財政分析は、最も、複雑で、総合的な把握が困難な対象領域であって、基礎的な資料も乏しく、国家予算の分析によって、その概括を行う研究が中心であった。

これに対して著者は、政府の福祉計画の全体像を踏まえつつ、最近の市町村中心の地域福祉サービス供給と享受の実態を、地域レベルの資料にまで立ち入って収集し、それらを従来の地方財政統計などと照合しながら、高齢者の福祉ニーズの拡大、それに対応した福祉サービス供給システムの整備の実状、かかるシステムを支える財源問題にまで、立ち入って総合的な分析と評価を行った。これは著者が長年に亘って地域の福祉サービスの実態調査を行ってきた成果の反映であり、着実な研究の成果として評価することができる。

本書の基本的な特徴と独自の貢献は以下の通りである。

第1に、従来の地方財政論におけるナショナル・ミニマムの概念を、高齢者福祉の実態に合わせて積極的に発展させ、北欧やドイツの成果を念頭におきながら、地域ケア・ミニマムの概念を確立し、これを行財政分析の基本に位置づけたことである。かかる概念が提起し得た背景には、戦後の日本社会における産業の発展と人口移動、都市的な生活様式や、核家族化などの進展があり、新たな地域福祉へのニーズが生まれつつあるが、著者は、これらのニーズを在宅福祉サービスに焦点を合わせることによって実証的に解明し、その専門性やボランティア、家族などとの関係を総合的に把握することに成功しており、ケア・ミニマムの合理的な計算や評価の基礎理論を確立したことは、高く評価しうるであろう。第2に、著者は、高齢者保険福祉サービスの特質と、それに対応した福祉サービス供給システムを考察するにあたって、個々のクライアントの多様性に対応した、多様な福祉サービス供給主体の可能性を踏まえている。そして、その一方で、福祉サービスを安定的に供給するにあたって、福祉財源における公的な責任の重要性に着目した。

そして、両者の意義を、その歴史的な経過と日本や世界における実績との比較研究を通じて解明し、福祉サービス供給システムの多様性・多元性と、公的な財政支出を伴う公的責任を両立しうる福祉サービス供給システムを研究し、地域ケアへの国庫負担金制度の確立と介護保険制度における半額国庫負担制度などによって、財源問題を含めた高齢者福祉の展望を提示した。

従来、日本における福祉サービスをめぐる論争は、多様性を強調する論者は、公的責任には配慮が少なく、逆に、公的責任を強調する論者は、多様性を否定しがちであったことを考慮すれば、著者の独自性は大きな意義をもっており、今後の福祉財政研究に対して共通の基礎となるべき貢献を行ったと評価しうる。

第3に、著者は、1980年代の高齢者福祉政策と、1990年代の、それとの間に、ニーズの認識や供給システムにおける基本的な相違があり、旧来の日本の福祉がややもすれば後見主義的な財政施策によって支配されてきたのに対して、高齢者の人権や福祉関係者の待遇に配慮した合理的な福祉政策の萌芽が生まれつつある現実を明らかにし、その一方で、分権化政策が、権限と財源のギャップを拡大しつつある現状や、

民間委託制度が日本的な下請け契約に類似の関係を生み出しつつあることを明らかにしている。

日本社会における福祉サービス供給システムにおける、一定の近代性の発展と、従来の財政制度のズレ、あるいは、委託制度の日本的経済関係への包摂の現状とを財政制度の整備の側面から積極的に解決しようとしたとき、新たな視点からの国庫負担金制度が地方分権制度と共存しうるとの主張は、著者の分析を踏まえれば十分に説得的であり、地方分権化とともに、国庫負担金は一般財源化しうるとの、従来の通説は事実によって反論されている。この点もまた、本論文の優れた貢献であろう。

同時に、本論文は、複雑で、多岐に亘る高齢者福祉サービスの財政問題を論じるにあたって、主として地域ケアの実態に焦点を合わせているので、今後の展開の方向として、いくつかの論点を指摘することができる。最も基本的な論点は、租税による高齢者福祉サービス供給システムを基本とするスウェーデンなど、北欧型のシステムを、どのように評価し、今後の福祉充実の展望につなげるかという問題がある。とくに、著者が取り上げている日本の介護保険制度が、自己負担の多い割にはサービス給付の水準は向上しないのではないかと、との指摘もあり、社会保険制度を介護に適用する場合の財源問題は、より慎重な吟味を要する可能性がある。また、市町村の福祉行政に対する権限と財源問題のギャップは著者の指摘する通りであるが、これから高齢者福祉への多様なニーズを考慮すれば、多様なオプションに対応しうる行政の体制の整備もまた、公的な責任において実行しうる権限と体制が必要であり、財源問題と並行して、行政責任論もまた分権化の過程で問題になりうると考えられる。

しかしながら、これらの課題は、著者が提起し、地道で、克明な実証によって示した、1980年代と、90年代の地域福祉財政の比較研究の成果を何ら損うものではなく、地域ケア・ミニマムや、選択制度と公的責任制度との関係論など、福祉財政研究に対して貴重な貢献を行ったものと評価しうる。

よって、本論文は、博士（経済学）の学位論文として価値あるものと認める。

なお、平成9年1月17日、学位論文とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。